

# LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BAJO EL RÉGIMEN DE LA GOBERNANZA LIBERAL.

Josu de Miguel Bárcena

1. Introducción. 2. La función legitimadora del principio representativo y la dimensión histórica del constitucionalismo: 2.1 El Estado liberal: la representación y la sustitución de la comunidad política nacional. 2.2 El Estado social y el fulcro participativo de la representación política. 3. Explicaciones a la crisis del parlamentarismo. 4. La gobernanza liberal: una aproximación teórica general: 4.1 La estrategia constitucional de la gobernanza: experimentalismo democrático, subsidiariedad y consenso. 5. La gobernanza y la democracia participativa. 6. La democracia participativa y representativa como formas antagónicas de legitimación del Estado constitucional contemporáneo. 7. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Como oposición teórica al gobierno clásico, la gobernanza plantea la reconversión de aquellos institutos convencionales que han servido para presentar la idea de la democracia, como un proceso que se realiza en el escenario de la historia<sup>1</sup>. Uno de los institutos a los que mayor tensión se somete en el contexto de este discurso, es sin lugar a dudas el principio de la representación política, cuya función legitimadora del poder constitucional es puesta en cuestión por las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, que surgen en los tiempos de la globalización. Así las cosas, la gobernanza liberal propone la recuperación de las tesis participativas y consensuales, con el objetivo de que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus intereses, satisfacer sus aspiraciones y, en última instancia, el poder político pueda recuperar las adhesiones y las lealtades perdidas por el camino del parlamentarismo discutidor<sup>2</sup>.

A partir de estas premisas, nuestro trabajo pretende llamar la atención, de forma general, sobre la difícil dialéctica constitucional entre el principio representativo y participativo, ello porque como comprobaremos a continuación, ambos principios dan

---

1 Sobre esta terminología, ver VEGA GARCÍA, P. de: "La democracia como proceso (Consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo)", *Revista de Estudios Políticos*, nº 120, 2003, pp. 8 y 9 y CABO MARTÍN, C. de: "El elemento utópico, ingrediente cultural del constitucionalismo", en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *Derecho Constitucional y Cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 47-55.

2 Nos parece interesante recuperar aquí la expresión de SCHMITT, C.: *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 12-18.

cuerpo a dos maneras distintas de legitimar el poder político. Para llevar a cabo dicha tarea, proponemos abordar las siguientes cuestiones: en primer lugar, hacer referencia a la función legitimadora de la representación política en el marco de las formas constitucionales desarrolladas por el Estado liberal y el Estado social. A continuación, examinar la transformación de los supuestos ideológicos, políticos y jurídicos que han condicionado la génesis y la concreción constitucional del principio representativo, en la era de la globalización, haciendo especial hincapié en las tesis de la gobernanza liberal y la democracia participativa, como solución a la crisis de legitimidad permanente de la política contemporánea. En último lugar, dar cuenta de los problemas funcionales y normativos que dificultan el ajuste entre la democracia representativa y la estrategia participativa en el Estado constitucional contemporáneo.

## **2. LA FUNCIÓN LEGITIMADORA DEL PRINCIPIO REPRESENTATIVO Y LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO.**

En este primer epígrafe, vamos a tratar de aproximarnos sucintamente a la conexión entre el principio representativo y la legitimidad política, a través de dos tiempos históricos y constitucionales muy concretos: el Estado liberal y el Estado social.

### **2.1. El Estado liberal: la representación y la *sustitución* de la comunidad política nacional.**

El tránsito desde el Estado absoluto al Estado liberal, trajo consigo una radical transformación del principio representativo. Todo ello porque ya no era posible la legitimación de la dominación del Estado mediante una nuda apelación al contrato político originario entre el monarca y los súbditos, sino que aquella debía prolongarse en las decisiones concretas adoptadas por el nuevo órgano que expresa la voluntad de la clase dominante, el Parlamento<sup>3</sup>.

Sin embargo, como en tantas otras cosas, el surgimiento de la representación democrática no se produce ni al mismo tiempo, ni por idénticas razones, en el mundo anglosajón y en la Europa continental. En el primer caso, la sustitución del mandato imperativo por el representativo, tuvo un claro matiz funcional y elitista: los representantes sólo pueden discernir el juicio y la razón al margen de instrucciones autoritarias, en un contexto político dirigido a ampliar zonas de convergencia entre la infraestructura de los negocios y la superestructura constitucional. En este sentido, J.S. Mill afirmará que “Una constitución representativa es un medio de sacar a la luz la inteligencia y la honestidad existentes en la comunidad, y al mismo tiempo hacer valer más directamente sobre el gobierno el entendimiento y la virtud superior de los individuos mejor dotados”<sup>4</sup>.

Europa continental, y particularmente Francia, elabora una doctrina de la representación a partir de la soberanía nacional tal y como la formulara el Abate Sieyès. Conforme a ella, al no recaer la soberanía en los sujetos que componen la colectividad

---

3 D'ARCY, F. y SAEZ, G.: “De la représentation”, en D'ARCY, F. (Ed.): *La représentation*, Economica, París, 1985, pp. 11 y ss.

4 OROZCO, J.L.: *El Estado norteamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

aisladamente considerados, sino en la nación en su conjunto, nadie tiene el derecho a ejercitar individualmente ninguna función soberana. Ahora bien, como la nación es un ente abstracto que no puede decidir por sí misma y actúa a través de representantes, los representantes, que no son soberanos, lo que sí hacen es expresar, operando libremente, la voluntad de la nación.

Se forja de este modo una doctrina de la representación, burguesa, que nada tiene que ver con los habituales esquemas del derecho privado de los contratos de comisión y de mandato, a los que, como mal menor, Rousseau pretendía circunscribir la representación política<sup>5</sup>. La prohibición del mandato imperativo surge como una necesidad imperiosa, en la medida en que es a los diputados a quien corresponde expresar los intereses y valores colectivos de la razón y la nación. Evidentemente, la separación lógica entre representantes y representados, no ofrece la más mínima consistencia jurídica, y por lo tanto, habrá que hablar, más de un fenómeno *existencial*, que propiamente normativo, como señaló el propio Schmitt<sup>6</sup>. Sin embargo, en lo que a nuestro argumento respecta, interesa poner de manifiesto, precisamente, el carácter *sustitutivo* que contenía la afirmación ideal del principio representativo: suponía la expresión teórica de los valores e intereses en que se plasma la unidad de la nación política<sup>7</sup>.

Ahora bien, los supuestos teóricos e ideales en los que se asentaba el principio representativo dentro del Estado liberal, pronto sufrieron correcciones de diversa consideración, debido a las transformaciones propias de la sociedad decimonónica. Diríamos que la concepción política burguesa tuvo que enfrentarse a sus propios límites en el contexto de la realidad constitucional<sup>8</sup>. La querella entre el Estado, defensor del principio monárquico, y la sociedad, vinculada a la racionalidad democrática, se salda con el establecimiento de nuevos criterios de legitimación que sitúan al Parlamento como la instancia central del orden político liberal, no tanto por el hecho de que a través de la representación en las asambleas la burguesía encuentre el camino para proyectar su actuación en el ámbito del Estado, como por la circunstancia de que el Parlamento se concibe, ante todo, como un órgano de la sociedad, que traduce y expresa en su estructura y funcionamiento los criterios que definen la racionalidad social. La representación, lejos de ser una esfera mediadora entre la sociedad y el Estado, era una proyección de la propia sociedad civil considerada como un orden natural compuesto por intereses burgueses en plena competición.

## 2.2. El Estado social y el fulcro *participativo* de la representación política.

El desmantelamiento práctico de la ficticia separación entre el Estado y la sociedad, trajo sucesivas correcciones democráticas a la representación política. La sociedad civil, interpretada bajo los auspicios del liberalismo armónico y calvinista, resultó ser un sistema de intereses desiguales y jerárquicos, dividido y recorrido por valores e ide-

---

5 ROUSSEAU, J.J.: *Del Contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza editorial, Madrid, 1994, Libro III, cap. XV, p. 98.

6 La oposición entre normatividad y normalidad clásica de SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, p. 209.

7 KRIELE, M.: *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Desalma, Buenos Aires, 1980, pp. 338 y ss.

8 Quien mejor ha puesto de manifiesto las contradicciones liberales, en lo que respecta al instituto de la representación, VEGA GARCÍA, de P.: "Significado constitucional de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985, pp.34-36.

ologías distintas e incluso irreconciliables<sup>9</sup>. Hablar entonces de una opinión pública común, y unánimemente compartida como criterio de legitimación, resultó pues una invención inútil. Como consecuencia de este pluralismo emergente, ya no será posible mantener el sufragio restringido para amplias capas de la sociedad, ni ignorar a los partidos políticos como un elemento instrumental indispensable para canalizar políticamente el complejo de intereses sociales antagónicos<sup>10</sup>. Como muy bien ha señalado el profesor Pedro de Vega, a principios del siglo XX el dilema a resolver se planteaba de la siguiente manera: o bien se seguía insistiendo en el viejo concepto de representación burguesa, lo que suponía ignorar la realidad de los partidos, o bien se asumía la existencia de los partidos, lo que implicaba el obligado tránsito de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación<sup>11</sup>.

En este sentido, la puesta en marcha del Estado social y democrático en el periodo inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial, bien puede decirse que significó una mutación en la configuración y función política del principio representativo: se abandona parcialmente la idea de la representación como mera *sustitución*, propia del Estado liberal, y se llega a un entendimiento de la representación como forma de *participación*<sup>12</sup>. El Estado constitucional contemporáneo se eleva sobre una premisa irrenunciable: es imposible la diferenciación entre el proceso político y la sociedad, e insostenible el formalismo que oponía la primacía incondicionada de la protección de los clásicos derechos de la libertad, sobre las demandas de las concesiones de la sociedad civil. La concepción de un Estado intervencionista sirvió de esta forma como resorte para un reformismo de corte democrático – radical que, al menos, tuvo en perspectiva el extender al orden económico y al orden social la idea substantiva de un Estado constitucional, es decir, la idea de proyectar la democracia al principio de igualdad y a la conexión del principio de igualdad con el mecanismo de participación, en el marco de la sociedad política autodeterminada<sup>13</sup>.

Autodeterminación democrática y participación ciudadana se ensamblan a través de la representación política, que ahora desempeña una función lógica de legitimación más acorde con la razón constituyente del Estado. E. W. Böckenförde ha sabido sintetizar de manera clara el argumento arriba expuesto: la legitimidad en el Estado constitucional social y democrático se constituye como una cadena ininterrumpida que comienza en origen con la elección de representantes<sup>14</sup>. El procedimiento mediante el que se eligen y la ampliación del espectro sociopolítico en el que se lleva a cabo su reclutamiento otorgan una nueva legitimidad a la función representativa, al articularse el propio sistema de selección de los representantes como una forma mediante la cual se propicia la intervención de los ciudadanos en la adopción de las decisiones política-

---

9 Efectivamente, el pensamiento de Adam Smith es determinante en este aspecto; SMITH, A.: *la riqueza de las naciones*, Bosch, Barcelona, 1954, VI. III, pp. 23-25.

10 MINA APAT, M. C.: “Ciudadanía, capitalismo y nacionalismo”, *El valor de la palabra*, Hitzaren balioa, nº 3, 2003, p. 37.

11 VEGA GARCÍA, de P.: “Significado constitucional de la representación política”, *op. cit.*, p. 35.

12 PRESNO LINERA, M. Á.: “La representación política como derecho fundamental”, en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, nº 3, 2004.

13 FORSTHOFF, E.: “Concepto y Esencia del Estado Social del Derecho”, ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K.: *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pp. 69-106.

14 El doble sentido, formal y material, que adquiere el principio representativo en el Estado constitucional, en BÖCKENFÖRDE, E.W.: “Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la representación”, en el VI. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 145-146.

mente relevantes dentro del Estado. Es decir, la problemática de la participación de los sujetos del Estado comunidad se sitúa precisamente en el proceso de transformación de la mediación legislativa, desde una perspectiva general a una concreta, en las relaciones sociales, económicas y políticas<sup>15</sup>.

Mediante la universalización del acceso a la condición de elector, la igualdad de valor de todos los votos, y el carácter secreto del sufragio se consiguen dos propósitos: por un lado, reemplazar el sistema de representación nacional por formas igualitarias de la representación de partidos, desplazando el sistema representativo de la soberanía parlamentaria, a la soberanía popular<sup>16</sup>. Por otro, se asegura la autonomía del proceso político respecto a otros aspectos que se desarrollan dentro del sistema social, autonomía que resulta fundamental para la legitimación mediante procedimientos y la consiguiente reducción de la complejidad social<sup>17</sup>.

### 3. EXPLICACIONES A LA CRISIS DEL PARLAMENTARISMO.

Desde la Revolución Francesa, se dibujan varias líneas críticas del principio representativo, que se prolongan con posterioridad hasta nuestros días<sup>18</sup>. Aunque resulta evidente que existen variaciones y múltiples interpretaciones al respecto, en atención a la racionalidad literaria, nosotros únicamente nos vamos a centrar, de la forma más concisa posible, en cuatro. La primera línea crítica es la que vincula al principio representativo con la idea de ficción jurídica. El elegido no representa a los electores, que no transmiten poder alguno, ni el Parlamento representa a entidad colectiva alguna que tenga una voluntad preexistente y, por consiguiente, representable por la Asamblea. Como de todos es conocido, este argumento fue utilizado después por la dogmática alemana decimonónica para, a partir de la elaboración de la concepción de la personalidad jurídica del Estado, sustituir la teoría de la representación por la del órgano, con la finalidad política clara de potenciar el principio monárquico frente al representativo<sup>19</sup>.

El pensamiento marxista, claramente imbuido en esta cuestión por la crítica de Rousseau, que considera al Parlamento como una institución aristocrática, señalará cómo el supuesto representativo separa idealmente lo que realmente es inseparable: lo político y lo social. El hombre de la sociedad civil en situación concreta de clases, desaparece. Queda solo el hombre político, a través de cuya consideración la igualdad abstracta sustituye a la desigualdad concreta. El parlamentarismo se constituye así en el vehículo de disolución de la sociedad civil, que a su vez sirve para sustanciar al hombre real, desigual, en el ciudadano con igualdad de derechos políticos<sup>20</sup>. La funcionalidad de la crítica es evidente: frente al absolutismo permitía afirmar que el poder proce-

---

15 BOBBIO, N.: *Struttura e funzione nella teoria dei diritti di Kelsen*, Giuffrè, Milán, 1984, pp. 187 y ss.

16 SCHNEIDER, H.P.: "Soberano sin poder. Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática", en el VI. *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 254.

17 KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Comares, Granada, 2002, p. 41.

18 Seguimos en esta cuestión a CABO MARTÍN, C. de: "El parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectivas", *Anales de la Universidad de Alicante. Facultad de derecho*, nº 1, 1982, pp. 99. y ss.

19 JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1964, pp. 429 y ss, 440 y ss. y 501 y ss.

20 CABO MARTÍN, C. de: "El parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectivas", *op. cit.*, p. 101.

día del pueblo y frente a la pretensión de éste de ejercerlo realmente por sí mismo actuaba como filtro depurador y aislante.

Una crítica más contemporánea al parlamentarismo viene realizada por las tesis políticas y jurídicas postmodernas. Hemos desarrollado la idea de que el Parlamento moderno tiene la función de legitimar democráticamente el sistema y poseer la suficiente capacidad de actuación material y técnica en su campo específico que es la legislación. En el Estado liberal ambas funciones eran compatibles porque se desenvolvían en el ámbito político y, en concreto, la legislación se refería fundamentalmente a sintetizar principios, ordenar creencias y reglar los grandes intereses comunes. Sin embargo, en el Estado constitucional contemporáneo, la función legisladora es eminentemente técnica, especializada y múltiple, porque aquel interviene no sólo en los asuntos comunes sino en aquellos que determinan la propia individualidad y especificidad de cada ciudadano en su situación y problemática concreta; es decir, el Estado actúa desde una perspectiva *biopolítica*<sup>21</sup>. Entonces se plantea el gran dilema: o sólo se elige a los expertos, con lo que se incumple la necesaria función de legitimación o por el contrario para cumplir esa función se utiliza un procedimiento de selección que no garantiza en absoluto la realización, con garantías suficientes, de la función legislativa<sup>22</sup>.

El último de los elementos que se presenta como factor de crisis del principio representativo, es la aparición, intervención y monopolización de la vida política por los partidos políticos, cuyas actuaciones han provocado distorsiones jurídicas que han terminado por mutar el significado constitucional de la representación política<sup>23</sup>. Tanto antes de las elecciones eligiendo los candidatos, como durante ellas por las características que contemporáneamente tienen las campañas electorales, como tras las elecciones con la formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios, el partido pasa por ser uno de los protagonistas centrales. En muchas ocasiones, no en todas, las decisiones de los Parlamentos son realmente decisiones de los partidos y, aún, dado el proceso irreversible de oligarquización, de la cúspide de los mismos<sup>24</sup>.

Estas cuatro líneas de pensamiento crítico con respecto al principio representativo, siguen teniendo, en mayor o menor medida, una indiscutible presencia en el contexto del constitucionalismo contemporáneo. Sin embargo, en el tiempo histórico de la globalización, el delicado y complejo equilibrio del parlamentarismo se ve desafiado por otras fuerzas políticas y especulativas. Ya hemos señalado que la función de integración de la sociedad política, que en cada forma de Estado ha cumplido la representación, está subordinada a los principios normativos que estructuran la legitimidad del poder político<sup>25</sup>. Acaso por esta razón, lo más coherente sea empezar a buscar el nuevo factor de cri-

---

21 Las bases teóricas que conducen a un entendimiento biopolítico del mundo contemporáneo, en FOUCAULT, M.: *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, Madrid, 2005 y HARDT, M. y NEGRI, A.: *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2005.

22 Una crítica al liberalismo tecnocrático, en RUIPÉREZ, J.: *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseaunianas en defensa del Estado constitucional*, UNAM, México D.F., 2005, p. 128.

23 VEGA, de P.: "Significado constitucional de la representación política", *op. cit.*, pp. 36 y ss. y PRESNO LINERA, M. A.: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, en especial el primer capítulo.

24 CABO MARTÍN, C. de: "El parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectivas", *op. cit.*, p. 104.

25 VEGA, P. de: "Democracia, representación y partidos políticos (Consideraciones en torno al problema de la legitimidad)", en ASENSI, J. (Coord.): *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, en especial pp. 35-39 y CHUECA RODRIGUEZ, R.: "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 184-185.

sis de la representación política, en la descomposición de los fundamentos del constitucionalismo social y democrático y en los nuevos paradigmas que pretenden superarlo: tal es el caso de la gobernanza y la democracia participativa. Vayamos por partes.

#### 4. LA GOBERNANZA LIBERAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA GENERAL.

La gobernanza liberal es un concepto de moda dentro de la ciencia política y constitucional de nuestro tiempo. Su aparición se debe en parte a la necesidad de buscar respuestas teóricas a la crisis de *governabilidad*, que por el contrario hace referencia a un estado de cosas concreto en el conjunto de las democracias occidentales: las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera un importante grado de frustración y rechazo<sup>26</sup>. Las condiciones políticas y económicas que impone el régimen de la globalización, modifican los pilares sobre los que asentaba la acción gubernamental del Estado social: fin de la estabilidad del sistema financiero, crisis energética, abandono del sistema Breton Woods, generalización de los intercambios financieros y comerciales y ruptura del consenso social básico<sup>27</sup>. En este contexto, la gobernanza liberal preconiza una redefinición del gobierno tradicional, en un sentido horizontal, donde las funciones del Estado tienen que hacerse compatibles con el nuevo escenario económico y político global. Este escenario, de carácter provisional, requiere una intervención política guiada por los principios de eficacia, flexibilidad y especialización<sup>28</sup>.

La gobernanza recupera una vieja idea liberal que había sido desechada tras la crisis del periodo de entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social. Esto no viene a significar, ni mucho menos, que el poder político estatal desaparezca de la escena, únicamente que modifica sus tareas convencionales, enfocándolas hacia la creación de simulacros de equilibrio y seguridad a través de una maquinaria estatal escasa pero a la vez efectiva y funcional<sup>29</sup>. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe de transformarse en una gobernanza de tipo horizontal, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía. La función clave no es tanto la redistribución de recursos, como la regulación del riesgo social y político, lo que implica la formalización de un proceso decisorio dirigido a la solución de problemas y que debe de tener en cuenta la simbiosis entre los poderes públicos y los privados<sup>30</sup>.

---

26 ALCANTARA, S.M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995 y VALADÉS, D. y GUTIÉRREZ RIVAS, R. (Eds.): *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

27 GARCÍA HERRERA, M.A.: "Estado, Comunidades Autónomas y Derechos Sociales: Relaciones y Tendencias", *El Estado Autonómico: cooperación y conflicto*, *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 8, 2002, p. 109.

28 RHODES, R.: "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, VI 44, nº 4, 1996, pp. 652-653.

29 NEGRI, T. y HARTDT, M.: *El trabajo de Dionisos*, Akal, Madrid, 2003, p. 58.

30 KOOIMAN, J.: "Social – political governance: introduction", en KOOIMAN, J. (Ed.): *Modern governance: New government – society interactions*, Sage, Londres, 1993, p. 2.

#### 4.1. La estrategia constitucional de la gobernanza: experimentalismo democrático, subsidiariedad y consenso.

Como ya hemos dejado entrever, la gobernanza tiene un sesgo fundamentalmente empresarial y trata de reconstruir el gobierno constitucional, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas, que se inscriben en lo que de un tiempo a esta parte se ha venido a denominar desde el derecho constitucional y administrativo norteamericano, como experimentalismo democrático<sup>31</sup>. El experimentalismo democrático se inspira en la esfera de lo social, principalmente de las prácticas organizativas de las empresas, prometiendo una institucionalización exitosa de los principios de evaluación comparada, ingeniería simultánea y control independiente que permite manejar mejor la volatilidad y la diversidad económica de los diferentes niveles del capitalismo global.

Para que esta maniobra sistémica tenga éxito, es necesario que la responsabilidad gubernamental aparezca lo más dispersa posible. Aquí entra en juego el principio político, que no jurídico, de la subsidiariedad. Estamos ante un creciente e imparable movimiento de descentración del poder del Estado, que ahora se *reparte* en niveles de intervención municipal, regional y supranacional, con el pretexto de establecer una buena administración que pueda relacionarse mejor con la estructura social y económica que lo circunda<sup>32</sup>. Se avanza de esta forma hacia un orden constitucional pluralista, integrado por cuerpos intermedios de tipo territorial y corporativo, donde la política retiene una función meramente escolástica de tutelar los intereses creados, fundamentalmente, en torno a la producción y distribución mercantil, consiguiendo de esta forma relativizar la fuerza legitimadora de la soberanía y la razón constituyente que le son propias a la forma de poder constitucional<sup>33</sup>.

El tercer y último pilar de proyecto de la gobernanza puede describirse de la siguiente manera: la dimensión conflictiva de la política, que en el marco del Estado moderno adquiriría relevancia en la vieja dialéctica entre mayorías y minorías y en la institucionalización de cuestionamientos de orden político que pudiesen revelar su propia desintegración normativa, es abandonada en favor del consenso y de su hermano político, el tan cacareado diálogo<sup>34</sup>. La inclusión de criterios trascendentes y culturales a la hora de establecer los fundamentos de la comunidad política, hace imposible que la cultura mayoritaria pueda identificarse con la cultura política general. El espacio deliberativo, por decirlo en palabras de Habermas, aspira así a constituir una forma unitaria y privilegiada de espacio político *inclusivo* y *pacífico*, caracterizado por una participación social orientada a la *comunicación* de todos los intereses a través de la razón dialógica permanente<sup>35</sup>.

---

31 Por todos, ver en este sentido DORF, M.C. y SABEL, C.F.: "A Constitution of Democratic Experimentalism", *Columbia Law Review*, VI. 98, n° 2, 1998, pp. 267-473.

32 BLANKE, H.-J.: "Government e Governance nel ventunesimo secolo", *Teoria del diritto e dello stato. Revista Europea di cultura e scienza giuridica*, n° 1, 2004, pp. 94-95.

33 ONETTI, A.: "La dimensione organizzativa della sussidiarietà. L'esperienza del terzo settore tedesco", en MAJOCCHI, A. y PREDA, D. (Eds.): *Per una nuova governance europea*, Cacucci Editore, Bari, 2002, p. 195.

34 Para un acercamiento a la dimensión antagónica de la política democrática, recomendamos ver FRIEDRICH, C.J.: *La democracia como forma política y como forma de vida*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 99-100.

35 HABERMAS, J: *Teoría de la acción comunicativa. VI. I*, Taurus, Madrid, 1987.



## 5. LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

En el marco de la propuesta constitucional de la gobernanza, la dimensión *sustitutiva y participativa* que cabía atribuir al principio representativo, propia del Estado liberal y del Estado social respectivamente, deviene cuando menos superflua. En el primer caso, porque la representación ya no puede encarnar los valores universales y éticos de la comunidad política soberana, capaz por sí sola de catalizar la idea de principio democrático en toda su irreductible pluralidad e inagotables energías individuales. En el segundo, porque la participación política ciudadana, recordemos que en conexión permanente con la autodeterminación democrática<sup>36</sup>, pretende ser transformada en un mecanismo formal de agregación política que aporte las condiciones necesarias para lo que Madison denominaría en su tiempo como “la conservación de los intereses de las distintas partes constituyentes”<sup>37</sup>.

Así las cosas, aparece de nuevo en escena el paradigma de la democracia participativa. Efectivamente, la democracia participativa no es un asunto novedoso en la ciencia política y constitucional. Ya durante la década de 1970, como consecuencia de la desaparición de las experiencias autoritarias de raíz latina, algunos textos constitucionales, como el portugués y el español, dotaron de mecanismos y principios de carácter participativo a las democracias que con ellos se fundaban. Sin embargo, el ánimo común de aquella tendencia fue el de repensar la democracia desde una perspectiva no elitista, donde el Estado tenía la obligación constitucional de instaurar un régimen de profundización democrática que partiese de una concepción global de la sociedad<sup>38</sup>.

Por el contrario, la democracia participativa, dentro de la propuesta reformista de la gobernanza liberal, adquiere una dimensión sustancialmente diferente a la anteriormente apuntada. Ya no se trata tanto de corregir el aspecto aristocrático del gobierno representativo, como de establecer nuevos *espacios, métodos y sujetos* para la acción política, procurando que cada individuo sea multipartícipe y conecte de forma esporádica con los diferentes nudos intercomunicativos que caracterizan a estructura de la sociedad red capitalista<sup>39</sup>.

Las viejas fronteras políticas del Estado, decaen ante esa nueva forma de soberanía, el imperio, que se conforma por el entrelazamiento de una serie de organismos regionales y supranacionales, unidos por la lógica del dominio que caracteriza al complejo institucional, empresarial e intelectual de la economía global<sup>40</sup>. Para evitar la heteronomía del principio democrático, la participación política ciudadana debe de acoplarse al nuevo *espacio* territorial e institucional donde las decisiones políticas son mate-

---

36 HABERMAS, J.: “Concepto de participación política”, en ABENDROTH, W. y otros: *Capital monopolista y sociedad autoritaria. La involución autoritaria de la República Federal Alemana*, Fontanella, Barcelona, 1973, pp. 16-61.

37 Ver El Federalista LI, en HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 219.

38 Y donde la ley se convertía en un instrumento válido para provocar la democratización de los sub-sistemas sociales y para garantizar una mayor participación de los agentes sociales en la legislación del Estado; al respecto, recomendamos ver GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, V.: *Constituição da República Portuguesa anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 1984, pp. 77-78 y GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*, Almeida Coimbra, Coimbra, 1983, p. 359.

39 JAUREGUI, G.: *La democracia en el Siglo XXI: un nuevo mundo, unos nuevos valores*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2004, pp. 70 y ss. y BOYER, W.W.: “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance”, *Political Science & Politics*, VI. 28, nº 1, 1990, p. 51.

40 HART, M. y NEGRI, A.: *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*, Debate, Barcelona, 2004.

rialmente adoptadas<sup>41</sup>. En la práctica, la paulatina disociación entre la soberanía constitucional y el nuevo complejo institucional derivado de la regionalización interna y externa del Estado, no implica necesariamente un abandono del principio representativo como fórmula inevitable para organizar la voluntad del sistema. Sin embargo, los nuevos espacios para la acción política logran reblandecer la unidad y la coherencia del poder constitucional, que hasta el momento se encargaba de proyectar y legitimar el principio representativo, lo que facilita la inserción de la lógica del liberalismo económico y refuerza la necesidad de establecer nuevos *métodos* para vincular a los ciudadanos con la voluntad normativa del sistema<sup>42</sup>.

Las innovaciones en tecnología de comunicaciones y la expansión de Internet, en el marco de crecientes demandas de transparencia pública y de fiscalización de la gestión gubernamental, amplían el acceso de los ciudadanos a información de la administración, simplifica trámites y acelera procesos burocráticos<sup>43</sup>. Se está en presencia, cada vez más, de una *democracia digital* presuntamente a salvo de las manipulaciones de las corporaciones políticas tradicionales y de sus demagogos. Una democracia superior a la tradicional: mientras la democracia representativa e incluso la democracia directa poseen como rasgo común una participación intermitente de los ciudadanos, la democracia participativa digital es una forma de democracia continua, “donde la voz de los ciudadanos se puede alzar en cualquier momento y desde cualquier lugar y formar parte del concierto económico [y político] cotidiano”<sup>44</sup>.

Por último, la democracia participativa propone la aparición de nuevos *protagonistas* para ejercer la acción política. El sujeto de la transformación política reivindicada por la gobernanza ya no es la clase social, el pueblo o los ciudadanos, auténticos protagonistas de la política democrática de la modernidad, sino un amplio abanico de asociaciones y corporaciones de carácter colectivo: organizaciones no gubernamentales, movimientos identitarios, organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de pequeños productores y movimientos ecologistas, en fin, una plétora de grupos sin una perspectiva ideológica de conjunto en cuanto a objetivos, pero movidos por un pensamiento de base enraizado en el institucionalismo difundido, que considera cualquier forma de mediación representativa como una minoración de la exigencia democrática.

## 6. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y REPRESENTATIVA COMO FORMAS ANTAGÓNICAS DE LEGITIMACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÁNEO.

En el contexto de la dimensión histórica del constitucionalismo, la representación política aparece, a pesar de las críticas, como un elemento fundamental por varias

---

41 VILAS, C.M.: “Imperialismo, globalización, imperio: las tensiones contemporáneas entre la territorialidad del Estado y la desterritorialización del capital”, *Política y Sociedad*, VI. 41, nº 3, 2004, p. 16.

42 Una panorámica de la progresiva fragmentación del poder constitucional del Estado, en RUIPÉREZ, J.: *Proceso Constituyente, Soberanía y Autodeterminación*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

43 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1983 y PAREJO ALFONSO, L.: *Crisis y renovación en el Derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

44 RODOTTÀ, S.: *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires, 2000, pp. 9, 119 y ss.; ARTERTON, F.C.: *Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy?*, Sage, California, 1987 y IÁNNI, O.: “O Príncipe Eletrônico”, *Primeira Versão*, nº 78, 1998, entre otros muchos.

razones: resuelve la tensión dialéctica entre el poder constituyente y los poderes constituidos, asegura la autonomía del proceso político frente a otros procesos que se desarrollan en el sistema social y dota de legitimidad al ejercicio del poder, al vincular la responsabilidad democrática con la temporalidad y la rotación de los cargos desde donde se ejerce ese mismo poder<sup>45</sup>.

Sin embargo, cuando se invoca la democracia participativa, como en realidad hace la gobernanza liberal, como método constitucional apropiado para adoptar decisiones, es necesario advertir que se está dando cuerpo a una forma distinta de legitimidad política. Y ello por varias razones. La primera porque el momento deliberativo de la democracia, que permite a los ciudadanos realizar un control político de sus representantes en el Parlamento, queda anulado por el consenso permanente y el diálogo silencioso que se han impuesto en el seno de nuestras sociedades. El Parlamento aparece cada vez más como el lugar donde se formalizan las prácticas corporativas *ad extra* que se realizan de manera informal entre los miembros del Gobierno, los partidos políticos y los actores sociales afectados por una ley en particular<sup>46</sup>. La segunda porque el ciudadano, sujeto de derechos políticos, y los partidos políticos, organizaciones que expresan el pluralismo político y que concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, son desalojados del ágora pública por entidades y organizaciones colectivas que solo pueden asumir los intereses parciales y contingentes de a quienes representan<sup>47</sup>. Y la tercera, porque al recurrir a una democracia asociativa de trueque, de toma y daca, donde la apelación al principio participativo sirve para institucionalizar las prácticas corporativas informales, tal como ya lo hace al aún inédito Tratado constitucional de la Unión Europea, lo único que se hace es apadrinar constitucionalmente la participación de los privilegiados<sup>48</sup>.

Pero desde esta perspectiva, también se entiende mejor por qué las tesis de la democracia participativa han sido recuperadas desde los círculos teóricos vinculados con la gobernanza. Como hemos tenido oportunidad de comprobar, la gobernanza es un paradigma pensado fundamentalmente para dar cobertura institucional a los criterios de intervención política y económica neoliberal. Como de todos es conocido, el advenimiento del orden neoliberal depende en gran medida del éxito práctico de otro tipo de procesos independientes: la sustitución de la idea de pacto social por la ideología de la eficacia y las prácticas administrativas del buen gobierno, la desaparición del espacio público y político como consecuencia de la emergencia de una infraestructura comunicativa y tecnológica de naturaleza privada y el regreso del mercado como instancia de regulación automática no solo económica, sino también social.

Sin embargo, quizá lo más llamativo del proyecto neoliberal, sea la relación de intereses plurales que propugna, lejos de la hegemonía del proyecto social que por ejemplo patrocinaba el Estado del bienestar. Teniendo en cuenta esta premisa, la democracia participativa se presentaría entonces como una herramienta política ideal para

---

45 LEFORT, C.: *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Anthropos, Barcelona, 2004, pp. 23-35.

46 Ver en este sentido SOSA WAGNER, F.: “Estudio introductorio: el Estado de desarma”, en DARNSTÄDT, T.: *La trampa del consenso*, Trotta, Madrid, 2005, p. 34.

47 Nótese que cuando definíamos la función de los partidos políticos, lo hacíamos en términos parecidos a como lo hace el art. 6 de la Constitución Española y el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn.

48 El Tratado Constitucional de la Unión Europea, reconoce en sus arts. I-46 y I-47, el principio de la democracia representativa y participativa respectivamente. El difícil equilibrio que se establece entre los dos principios, a tenor de la crítica aquí esbozada, lo hemos explorado en nuestro trabajo, MIGUEL BÁRCENA, J. de: “La dialéctica entre la democracia representativa y participativa en el orden constitucional de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Político*, en prensa.

que los ciudadanos pudieran hacer valer mejor sus aspiraciones: ello porque como señalamos más arriba, la receta participativa únicamente promueve la sustitución de la voluntad general por las preocupaciones y los intereses particulares de cada segmento social. La libre competencia de opiniones y demandas, proyección política del mismo principio liberal que informa el mercado, pacifica las relaciones sociales y económicas existentes, defiende el *status quo* constitucional y neutraliza el antagonismo que le es propio a la verdadera política democrática<sup>49</sup>. Creemos importante llamar la atención sobre esta idea, cuando no son pocos los movimientos sociales y las organizaciones políticas de base que defienden la recuperación de un modelo participativo cercano al propuesto por la gobernanza, como fórmula más apropiada para limitar los efectos políticos y económicos autoritarios desprendidos del poder global neoliberal<sup>50</sup>. A este respecto, y como punto de arranque para el desarrollo de posteriores análisis, conviene simplemente dar cuenta de una idea sobre la que ya nos ha advertido el Catedrático Pedro de Vega: la crisis del Estado de partidos y del parlamentarismo en general, no es sino la manifestación más fehaciente y la consecuencia más clara de las contradicciones internas de un sistema, producto del constitucionalismo social y democrático, triste e históricamente llamado a periclitarse<sup>51</sup>.

## 7. CONCLUSIONES.

El presente trabajo ha pretendido poner de manifiesto el difícil acoplamiento entre el sistema representativo, fórmula inevitable para organizar y legitimar políticamente el Estado constitucional, y la estrategia participativa que se teoriza desde el paradigma político y económico de la gobernanza. Tal como se plantea, el debate y la dialéctica entre la democracia representativa y participativa no puede entenderse como la oposición entre dos modelos de concebir la democracia constitucional, tal y como se ha venido haciendo desde el periodo de entreguerras: por un lado la democracia directa ejercida de manera inmediata por los propios ciudadanos, y por otro la democracia mediada donde las instituciones y los partidos políticos pasan por configurarse como las piedras angulares del sistema<sup>52</sup>. Por el contrario, el método participativo, según nosotros lo hemos descrito, aparece como el eslogan adecuado para dotar de legitimidad a la transformación del gobierno constitucional en gobernanza. Dicha transformación alude a unas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, ordenadas al margen de los principios del constitucionalismo social y democrático, y a la institucionalización de formas gubernamentales *débiles*, donde cada vez más, el proceso político permanece ajeno a la dinámica parlamentaria y abierto a la irresponsabilidad política.

El principio participativo asoma entonces como la concreción constitucional de un tipo de democracia plenamente corporativa, en la que el ciudadano se manifiesta

---

49 VEGA GARCÍA, P. de: "Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual", *Institut de Ciències Polítiques i Socials Working Papers*, nº 141, Barcelona, 1998, p. 42.

50 Ver en este sentido COTTURRI, G.: "La democrazia partecipativa", *Democrazia e diritto*, nº 1, 2005, pp. 27-39 y GENRO, T. y SOUZA, U. de: *Il Bilancio partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Edizione Rete Democratizer Radicalement la Démocratie, Milán, 2002, entre otros.

51 VEGA GARCÍA, P. de: "La función legitimadora del parlamento", en PAU VALL, F. (Coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 229-240

52 Las líneas generales de este debate, en AGUIAR DE LUQUE, L.: *Democracia directa y estado constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977 y GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1985, pp. 121-148.

como un sujeto mediado a través de diversas formas de asociacionismo económico, cultural y territorial y la política únicamente se encarga de salvaguardar los intereses y las inquietudes inmediatas de cada fracción social, en una construcción que recuerda, y mucho, a las tesis pluralistas de las primeras décadas del siglo pasado, concebidas como oposición teórica a la idea de soberanía política<sup>53</sup>. Ahora bien, es necesario recordar que términos como democracia o incluso Estado, únicamente seguirán teniendo algún sentido, en la medida en que el constitucionalismo siga teniendo un significado político, es decir, sea capaz de movilizar y vertebrar el interés y la voluntad general de la sociedad política en su conjunto y garantice la primacía de la esfera de lo público frente a lo privado<sup>54</sup>.

---

53 LASKI, H.: *La gramática de la política. El Estado moderno*, Comares, Granada, 2002, pp. 31-76.

54 VEGA GARCÍA, P. de: "Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual", *op. cit.*, p. 43 y CABO MARTÍN, C. de: "Transformaciones actuales del Estado y del Derecho: Perspectivas Teóricas", en GARCÍA HERRERA, M.A.: *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*